

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

JULIANE KOKOTT

prezentate la 30 noiembrie 2006¹

I — Introducere

1. În prezenta procedură, se solicită Curții să se pronunțe cu privire la condițiile coexistenței societăților europene moderne și a animalelor de pradă care au dispărut deja practic în toată Europa.

2. Comisia Comunităților Europene atacă practica administrativă finlandeză în materia autorizării vânătorii de lupi (*Canis lupus*). Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică² (denumită în continuare „Directiva habitate”) interzice, printre altele,uciderea deliberată și capturarea deliberată a lupilor în afara zonelor de gestionare finlandeză a renilor. Pe de altă parte, articolul 16 din Directiva habitate autorizează, în anumite

condiții, derogări de la această interdicție. Aplicarea practică a articolului 16 nu a făcut încă obiectul jurisprudenței Curții.

II — Cadrul juridic

A — Dispozițiile Directivei habitate

3. Obiectivele Directivei habitate sunt stabilite la articolul 2:

„(1) Obiectul prezentei directive este să contribuie la menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de pe teritoriul statelor membre în care se aplică tratatul.

1 — Limba originală: germana.

2 — JO L 206, 22.7.1992, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109.

(2) În temeiul prezentei directive, se adoptă măsuri de menținere sau readucere la un

stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de importanță comunitară.

(3) Măsurile adoptate în temeiul prezentei directive trebuie să țină seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale.”

4. La articolul 12 alineatul (1) litera (a) sunt definite interdicțiile prin care se urmărește protejarea speciilor, aplicabile în prezenta cauză:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a institui un sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale enumerate în anexa IV litera (a) în aria lor de extindere, interzicând:

(a) orice formă de capturare sau ucidere deliberată a speciilor din aceste specii în natură;

[...]”

5. În anexa IV, lupul este menționat astfel:

„*Canis lupus* (cu excepția populațiilor finlandeze din interiorul zonei de gestionare a renilor, astfel cum a fost definită la alineatul 2 din legea finlandeză nr. 848/90 din 14 septembrie 1990 referitoare la gestionarea renilor)”.

6. Articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate stabilește condițiile în care pot fi acordate derogări:

„Statele membre pot deroga de la dispozițiile articolelor 12, 13, 14 și 15 literele (a) și (b), cu condiția ca derogarea să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală și în măsura în care nu există o alternativă satisfăcătoare la derogare, în următoarele scopuri:

(a) pentru a proteja fauna și flora sălbatică și pentru a conserva habitatele naturale;

(b) pentru a evita daunele grave asupra recoltelor, efectivelor de animale, pădurilor, exploatațiilor piscicole, apelor și altor forme de proprietate;

(c) în folosul sănătății și siguranței publice sau pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic și în situații care ar avea efecte benefice de importanță majoră asupra mediului;

Stadiul de conservare este considerat «corespunzător» dacă:

(d) în scopuri educative și de cercetare, pentru repopulare sau pentru reintroducerea anumitor specii, precum și pentru operațiunile de reproducere necesare acestor scopuri, inclusiv propagarea artificială a plantelor;

— datele de dinamică a populației pentru specia respectivă indică faptul că specia se menține pe termen lung ca element viabil al habitatelor sale naturale;

(e) pentru a permite, în condiții de strictă supraveghere, după criteriile selective și la un nivel limitat, prelevarea sau deținerea de anumite specimene din speciile enumerate în anexa IV, în număr limitat, stabilit de autoritățile naționale competente.”

— aria de extindere naturală a speciei nu se reduce și nici nu amenință să se reducă în viitorul apropiat și

7. Stadiul de conservare a speciilor este definit la articolul 1 litera (i) din Directiva habitate:

„(i) *stadiul de conservare a unei specii* înseamnă efectul unui ansamblu de factori care influențează specia respectivă, putând afecta aria de extindere naturală pe termen lung a speciei și abundența populației acesteia pe teritoriul prevăzut la articolul 2.

— specia dispune și este foarte probabil că va continua să dispună de un habitat suficient de extins pentru a-și menține populația pe termen lung.”

B — Reglementarea finlandeză

8. Potrivit descrierii furnizate de guvernul finlandez, pe care Comisia nu o contestă, articolele 12 și 16 din Directiva habitate au fost transpuse, în mare parte cuvânt cu cuvânt, în dreptul finlandez în materie de vânatoare³.

9. În ceea ce privește autorizația de sacrificare a lupilor, există totuși alte reglementări⁴. Vânarea lupilor trebuie să fie autorizată, în fiecare caz în parte, de către districtul competent de protecție a vânatului. În schimb, limitele superioare regionale de vânatoare, mai precis numărul maxim de lupi care poate fi vânat în fiecare district în cursul perioadei de vânatoare cuprinse între 1 noiembrie și 31 martie, sunt stabilite de Ministerul Agriculturii. Limita maximă este stabilită astfel încât, în cazul în care această limită este atinsă, populația de lupi să nu fie periclitată în districtele respective. Se ține cont de ansamblul cunoștințelor referitoare la mortalitatea lupilor, în special aceea care rezultă din accidente rutiere și din activități umane.

10. Pentru a autoriza în mod concret vânatoarea, districtele de vânatoare trebuie

să țină cont de dispozițiile articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, care au fost transpuse. Pe de altă parte, în cazul în care sunt atinse limitele maxime de vânatoare, districtele trebuie să țină cont de informațiile de care dispun în mod concret cu privire la mortalitatea lupilor în fiecare district. O depășire a limitelor maxime este posibilă numai cu respectarea condițiilor prevăzute la articolul 16 alineatul (1) și necesită o autorizație ministerială specială.

11. În plus, poliția poate sacrifica animale în circumstanțe excepționale. Articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate își găsește aplicarea chiar și în acest caz.

III — Procedura precontencioasă și concluziile

12. Comisia a inițiat procedura pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru printr-o scrisoare de punere în întârziere datată 10 aprilie 2001. După ce acest stat membru a răspuns prin scrisoarea din 6 iulie 2001, Comisia a emis la 4 iulie 2002 un aviz motivat. Republica Finlanda a răspuns la acest aviz motivat prin scrisoarea din 28 august 2002.

13. Cu toate acestea, Comisia continuă să considere că există o încălcare a dreptului comunitar și a introdus prezenta acțiune la 12 septembrie 2005.

3 — Dispozițiile sunt reproduse în planul finlandez din 2005 pentru protecția populației de lupi (<http://www.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, p. 20, denumit în continuare „planul de protecție”); o versiune în limba engleză este disponibilă la adresa următoare: http://www.mmm.fi/julkaisu/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, p. 20. În continuare, toate referințele fac trimitere la această versiune în limba engleză.

4 — Plan de protecție (citată la nota de subsol 3, p. 28 și următoarele).

14. Aceasta solicită Curții:

- constatarea faptului că, prin legalizarea vânătorii de lupi contrar motivelor de derogare consacrate la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, Republica Finlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) și al articolului 16 alineatul (1) din această directivă;
- obligarea Republicii Finlanda la plata cheltuielilor de judecată.

15. Republica Finlanda solicită Curții să respingă acțiunea și să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

IV — Aprecierea în drept

16. În prezenta acțiune, Comisia nu atacă nici reglementarea finlandeză, nici un anumit caz concret de sacrificare a lupilor, ci practica administrativă a autorităților finlandeze.

Acest lucru este posibil. Chiar dacă reglementarea națională aplicabilă este compatibilă cu dreptul comunitar, o neîndeplinire a obligațiilor poate decurge din existența unei practici administrative care încalcă acest drept⁵.

17. Comisia trebuie să dovedească o astfel de neîndeplinire a obligațiilor cu probe suficiente de documentate și de detaliate privind practica reproșată administrației și imputabilă statului membru respectiv⁶. Practica administrativă trebuie să prezinte un anumit grad de continuitate și de generalitate⁷.

18. Finlanda subliniază în mod corect că existența unei neîndepliniri a obligațiilor care rezultă din dreptul comunitar trebuie apreciată la momentul expirării termenului care a fost stabilit în avizul motivat, și anume, în speță, după 4 septembrie 2002. Contrar susținerilor guvernului finlandez, în scopul de a dovedi o practică administrativă *continuuă* pot fi luate în considerare și evenimente produse după expirarea termenului⁸.

5 — Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania (C-441/02, Rec., p. I-3449, punctul 47 și jurisprudența citată).

6 — Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 5, punctul 49).

7 — Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 5, punctul 50 și jurisprudența citată).

8 — Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, Rec., p. I-3331, punctul 37 și următoarele).

19. Părțile sunt de acord că autoritățile finlandeze au autorizat în fiecare an vânzarea lupilor în afara zonei de gestionare a renilor⁹. Astfel, există o practică administrativă constantă. Aceasta este compatibilă cu Directiva habitate numai dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 16 alineatul (1).

20. Întrucât constituie o dispoziție derogatorie de la cadrul legal general al protecției speciilor, articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate – asemănător articolului 6 alineatul (4) din Directiva habitate¹⁰ și articolului 9 din Directiva păsări¹¹ – atribuie sarcina probei cu privire la existența condițiilor necesare fiecărei derogări autorității cu putere de decizie¹². Prin urmare, în ceea ce privește prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Finlanda trebuie în principiu să justifice sacrificarea lupilor.

21. Cu toate acestea, în cazul unui litigiu care are ca obiect o practică administrativă,

această sarcină a probei nu se poate extinde într-atât, încât să se pretindă statului membru, pentru fiecare caz individual sau fie și numai pentru un număr mare de cazuri, să demonstreze în mod incontestabil că sunt îndeplinite toate condițiile de existență a excepției. Dimpotrivă, este suficient să se facă o descriere generală a sistemului de aplicare a derogărilor, astfel cum procedează Finlanda.

22. În măsura în care această descriere îndeplinește cerințele impuse de dreptul comunitar, revine în sarcina Comisiei să demonstreze de ce practica statului membru în cauză încalcă totuși dreptul comunitar. În acest scop, Comisia poate fie să critice în mod abstract părți ale sistemului descris, fie să prezinte obiecții concrete într-un număr suficient de cazuri individuale. Aceasta trebuie să stabilească informațiile necesare referitoare la aceste cazuri individuale fie prin solicitări de informații adresate statului membru în cauză¹³, fie din alte surse.

9 — A se vedea în acest sens și planul de protecție (citată la nota de subsol 3, p. 29).

10 — A se vedea în acest sens concluziile noastre din 27 octombrie 2005 în cauza Comisia/Austria (C-209/04, Rec., p. I-2755, punctul 68) și cele din 27 aprilie 2006 în cauza Comisia/Portugalia (C-239/04, Rec., p. I-10183, punctul 41) și jurisprudența citată în fiecare caz. A se vedea și hotărârea pronunțată în această din urmă cauză, punctul 40.

11 — Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO L 103, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 77). A se vedea în această privință hotărârea din 15 decembrie 2005, Comisia/Finlanda (C-344/03, Rec., p. I-11033, punctele 36, 39, 42 și 60), și hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții (C-60/05, Rec., p. I-5083, punctul 34).

12 — A se vedea modul de formulare din hotărârea WWF Italia și alții, citată la nota de subsol 11.

23. Articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate este similar cu articolul 6 alineatul (4) din aceeași directivă și cu articolul 9 din Directiva păsări nu numai în ceea ce privește sarcina probei, ci și prin conținutul său. Toate aceste dispoziții definesc cu precizie condițiile în care statele membre pot deroga de la obligațiile din cadrul directivei și

13 — A se vedea în acest sens hotărârea Comisia/Irlanda (citată la nota de subsol 8, punctul 42 și următoarele).

trebuie, așadar, interpretate în mod restrictiv¹⁴.

24. De asemenea, aceste dispoziții derogatorii concretizează principiul proporționalității¹⁵. Acest principiu, care se numără printre principiile generale ale dreptului comunitar, impune ca actele instituțiilor comunitare să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite în reglementarea în cauză, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate¹⁶.

25. O astfel de interpretare se impune în special în raportul dintre motivele de derogare menționate la articolul 16 alineatul (1) literele (a)-(e) din Directiva habitate și examinarea alternativelor, și anume analiza altor soluții satisfăcătoare. Într-adevăr, existența unor alternative depinde de obiectivele fiecărei măsuri.

26. În consecință, trebuie stabilit mai întâi care este obiectivul măsurii. Acest obiectiv poate justifica măsura numai dacă se poate stabili o legătură între acesta și cel puțin unul dintre motivele de derogare, și anume numai dacă măsura este de natură să atingă unul dintre obiectivele menționate. Chiar dacă se poate stabili o astfel de legătură, măsura nu poate fi pusă în aplicare dacă obiectivul acesteia poate fi atins printr-un mijloc mai puțin radical, așadar, printr-o altă soluție satisfăcătoare în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directivă¹⁷.

27. Cu toate acestea, o altă soluție este satisfăcătoare nu numai dacă permite la fel de bine realizarea obiectivelor derogării, ci și dacă dezavantajele cauzate prin derogare sunt disproporționate în raport cu obiectivele urmărite și dacă această altă soluție ar garanta menținerea proporționalității. Aceasta este partea finală a examinării proporționalității, așa-numitul caracter adecvat sau proporțional în sens strict¹⁸.

14 — A se vedea, în ceea ce privește articolul 16 alineatul (1), hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-6/04, Rec., p. I-9017, punctul 25); în ceea ce privește articolul 6 alineatul (4), a se vedea hotărârea Comisia/Portugalia (citată la nota de subsol 10, punctul 35), iar în ceea ce privește articolul 9 din Directiva păsări, a se vedea hotărârea WWF Italia și alții (citată la nota de subsol 11, punctul 34).

15 — În ceea ce privește articolul 6 alineatul (4) din Directiva habitate, a se vedea concluziile noastre prezentate în cauza Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (hotărârea din 7 septembrie 2004, C-127/02, Rec., p. I-7405, punctul 106), precum și concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Portugalia, citată la nota de subsol 10, punctul 42.

16 — Hotărârea din 10 martie 2005, Tempelman și van Schaijk (C-96/03 și C-97/03, Rec., p. I-1895, punctul 47), hotărârea din 3 iulie 2003, Lennox (C-220/01, Rec., p. I-7091, punctul 76), hotărârea din 12 iunie 2003, Schmidberger (C-112/00, Rec., p. I-5659, punctul 79), hotărârea din 12 martie 2002, Omega Air și alții (C-27/00 și C-122/00, Rec., p. I-2569, punctul 62), și hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții (C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 81).

17 — A se vedea în acest sens analiza articolului 9 din Directiva păsări, care prezintă o structură similară, în hotărârea din 12 decembrie 1996, Ligue royale pour la protection des oiseaux și alții (C-10/96, Rec., p. I-6775, punctul 16 și următoarele și punctul 24 și următoarele).

18 — A se vedea, mai sus, punctul 24, precum și jurisprudența citată.

28. În ceea ce privește motivele de derogare, Comisia reproșează Finlandei faptul de a fi autorizat sacrificarea lupilor în temeiul articolului 16 alineatul (1) litera (b) pentru motive de prevenire, și anume pentru evitarea prejudiciilor. Dimpotrivă, aplicarea acestei excepții necesită ca, în prealabil, să se fi produs prejudicii importante. În această privință, Comisia invocă o hotărâre potrivit căreia este necesară producerea unui prejudiciu de o anumită importanță pentru a deroga de la sistemul general de protecție, în temeiul dispoziției similare de la articolul 9 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Directiva păsări¹⁹.

29. Finlanda se opune în mod corect acestei critici referitoare la sacrificarea preventivă a lupilor, susținând că, prin însuși modul în care este formulat, articolul 16 alineatul (1) litera (b) din Directiva habitate – precum și articolul 9 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Directiva păsări – urmăresc prevenirea prejudiciilor. Ar fi în mod vădit disproporționat să se impună să se aștepte producerea unui prejudiciu înainte de adoptarea măsurilor.

30. Această interpretare nu contrazice hotărârea citată de Comisie. Pasajul citat din acea acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu se referea la prevenire, ci la aspectul dacă puteau fi adoptate măsuri pentru a

împiedica numai producerea unor prejudicii *importante* sau și producerea unor prejudicii de mai mică importanță.

31. Independent de aplicabilitatea de principiu a derogării prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (b) din Directiva habitate în cazul unor măsuri preventive, se pune problema de a se stabili circumstanțele în care sacrificarea lupilor constituie o măsură preventivă, atunci când există alternative mai puțin radicale, precum și aspectul dacă obiectivul prevenirii este proporțional cu interesul pentru conservarea speciei lupului.

32. Curtea poate examina aceste trei puncte numai în măsura în care Comisia specifică în mod suficient ce obiectii ridică în privința practicii finlandeze. Comisia procedează astfel în exclusivitate în ceea ce privește faptul că autoritățile finlandeze nu eliberează permise de vânatoare pentru anumiți lupi care produc prejudicii, ci, de fiecare dată, autorizează în mod abstract sacrificarea unui număr determinat de lupi. Prin aceste obiectii, Comisia pune în discuție atât sacrificarea lupilor ca măsură adecvată să prevină producerea unor prejudicii, cât și lipsa unui mijloc mai puțin radical. Pe de o parte, pare îndoielnic faptul că s-ar putea evita prejudicii prin sacrificarea fără discernământ a lupilor în locul concentrării asupra animalelor care se află la originea prejudiciului. Pe de altă parte, s-ar putea eventual obține același efect preventiv prin vânarea numai a acelor animale, puține la număr, care au cauzat prejudiciul.

¹⁹ – Hotărârea din 8 iulie 1987, Comisia/Belgia (C-247/85, Rec., p. 3029, punctul 56).

33. În această privință, trebuie precizat mai întâi că obiecția Comisiei nu este valabilă în măsura în care privește limitele maxime de vânatoare care au fost stabilite pentru anumite districte de vânatoare de către ministerul competent. Astfel cum reiese din argumentele prezentate de guvernul finlandez și care nu au fost contestate, aceste limite maxime determină numai cadrul în care districtele de vânatoare pot elibera autorizații atunci când, *in plus*, sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate. Este vorba, așadar, despre un mijloc de a evita ca vânatoarea să afecteze în mod excesiv stadiul de conservare a speciei.

34. În ceea ce privește autorizațiile de vânatoare individuale, Finlanda susține că autorizația de sacrificare vizează de fiecare dată anumiți indivizi atunci când aceștia pot fi identificați. Districtele de vânatoare ar fi informate cu privire la situația locală și ar garanta, în colaborare cu Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL – Institutul de cercetare pentru vânatoare și pescuit), că sunt sacrificate animalele vizate.

35. Cu toate acestea, rezultă și din modul în care guvernul finlandez a prezentat faptele, că, în celelalte cazuri, vânatoarea este autorizată în principiu sub forma unui număr determinat de sacrificări stabilit pentru fiecare district de vânatoare. În această privință, Finlanda exprimă opinia – prezentată pentru prima dată în memoriul în duplică – potrivit căreia, în cazul unui animal

de haită, precum lupul, autorizația de sacrificare nu poate fi limitată la anumiți indivizi. Din punct de vedere practic, în cazul unor prejudicii cauzate de o haită, ar fi în parte imposibil să se identifice anume care animale se află la originea prejudiciilor.

36. Totuși, în afirmațiile de mai sus, Finlanda nu specifică modul în care autorizațiile de sacrificare neindividualizate contribuie la evitarea unor prejudicii importante, și anume nu precizează dacă această practică poate atinge acest obiectiv. În America de Nord a fost necesară o reducere *importantă* a populației de lupi într-un interval de timp mai lung înainte ca pierderile de vânat să scadă²⁰. Nu este exclus ca aceeași situație să se regăsească în cazul prejudiciilor cauzate animalelor domestice. Finlanda se apără totuși susținând, printre altele, că populația de lupi a crescut deși erau vânați – o diminuare a prejudiciilor pare, așadar, improbabilă.

37. S-ar fi putut imagina și faptul că autorizațiile trebuiau să permită numai apărarea directă împotriva atacurilor

20 — Commission on Life Sciences (CLS), Wolves, Bears and Their Prey in Alaska: Biological and Social Challenges in Wildlife Management (1997), p. 183 și următoarele (<http://fermat.nap.edu/books/0309064058/html>).

concrete care vizau, de exemplu, câinii sau oile. Totuși, nu există niciun element de probă în acest sens.

posibil ca acestea să își modifice obiceiurile și să rămână în viitor la distanță.

38. Planul de protecție menționat de Comisie în cadrul procedurii face aluzie la o altă explicație. Potrivit acestui plan, vânarea lupilor ar trebui să mențină frica acestora de om. Din cauza fricii, lupii ar evita oamenii și așezările omenești și ar avea mai puține ocazii să omoare vitele sau să amenințe oamenii²¹. Datorită acestui obiectiv, vânătoria devine compatibilă cu prevenirea prejudiciilor în sensul articolului 16 alineatul (1) litera (b) din Directiva habitate.

39. Desigur, lupii sunt foarte temători, însă prejudiciile pe care le cauzează arată că aceștia nu evită în totalitate oamenii. Din aplicarea reglementării finlandeze în materie de despăgubiri cauzate de lupi reiese că, în cursul anilor 2000-2003, aceștia au omorât anual între 23 și 135 de oi, între 1 și 9 vite, între 270 și 561 de reni și între 20 și 31 de câini. Cel puțin în cazul oilor și al renilor se constată o tendință de creștere²². Într-adevăr, dacă sunt vâdate haitele care se apropie cel mai mult de oameni și care cauzează cele mai multe prejudicii²³, este

40. De asemenea, pe baza informațiilor disponibile, această teză nu poate justifica totuși autorizația de sacrificare a unui anumit număr de lupi fără a se face o diferențiere. Dimpotrivă, pentru a fi acceptată, aceasta ar necesita o confirmare științifică prealabilă. Confirmarea științifică ar trebui să furnizeze clarificări nu numai cu privire la limitele în care vânătoria este de natură să mențină frica lupilor, ci și cu privire la forma în care aceasta și-ar produce efectele și ar aduce cele mai puține prejudicii populației de lupi, de exemplu, dacă și, eventual, în ce circumstanțe trebuie sacrificați lupii alfa sau numai lupii tineri ori chiar întreaga haită. De asemenea, ar trebui analizat dacă, în locul sacrificării lupilor, sunt suficiente alte măsuri, precum cele propuse de Comisie, și anume adăpostirea vitelor în grajduri pe timpul nopții sau în spații împrejmuite cu garduri eficiente, utilizarea repulsivilor sau a altor mijloace de descurajare, precum și indemnizarea pagubelor cauzate.

41. În plus, articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate supune toate derogările de la dispozițiile de protecție stricte prevăzute la articolul 12 la condiția suplimentară ca derogarea să nu dăuneze menținerii într-un stadiu de conservare favorabil a populațiilor speciilor în cauză în aria lor de extindere naturală.

21 — Planul de protecție (citată la nota de subsol 3, p. 49).

22 — Planul de protecție (citată la nota de subsol 3, p. 17).

23 — Potrivit planului de protecție (citată la nota de subsol 3, p. 17), 10-20 % dintre lupi cauzează 80 % dintre prejudicii.

42. Articolul 1 litera (i) din Directiva habitate definește stadiul de conservare drept corespunzător pe baza a trei criterii. Al doilea și al treilea criteriu privesc aria de extindere naturală și habitatul speciei. În prezenta procedură, nu există nicio îndoială privind faptul că aceste criterii ale unui stadiu de conservare corespunzător sunt îndeplinite.

43. În schimb, este controversat primul criteriu al stadiului de conservare corespunzător, și anume dacă datele de dinamică a populației indică faptul că specia respectivă se menține pe termen lung ca element viabil al habitatelor sale naturale.

44. Nu se contestă faptul că populația de lupi din Finlanda a crescut în mod considerabil în cursul ultimilor ani și că, de asemenea, aceasta s-a extins din punct de vedere geografic. În pofida autorizațiilor de sacrificare, stadiul de conservare a speciei nu s-a deteriorat în general, ci, dimpotrivă, s-a ameliorat. În consecință, s-ar putea deduce, astfel cum a făcut guvernul finlandez, că populația de lupi din Finlanda îndeplinește condițiile privind stadiul de conservare corespunzător.

45. Cu toate acestea, Comisia susține că, în Finlanda, lupul nu s-ar fi aflat într-un stadiu

de conservare favorabil în cursul procedurii prealabile și la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 4 septembrie 2002. În acest sens, Comisia se întemeiază pe un studiu care, pe baza datelor pentru anul 1998, a calificat lupul drept specie amenințată în Finlanda, și pe planul finlandez de protecție a lupului. Astfel cum subliniază Finlanda, acest studiu are doar o importanță secundară în prezenta procedură, având în vedere că data relevantă este 4 septembrie 2002. Stadiul de conservare a populației de lupi la această dată a fost dovedit în planul de gestionare.

46. Planul de protecție pornește de la ipoteza că populația de lupi din Finlanda, chiar ținându-se cont de imigrația unor lupi proveniți din populația ruso-careliană, constituie un element viabil pe termen lung în habitatul său natural din Finlanda numai dacă aceasta cuprinde cel puțin 20 de cupluri reproducătoare²⁴. Totuși, potrivit planului, în cursul anului 2002 – anul relevant – existau numai 12 astfel de cupluri și chiar mai puține în cursul anilor precedenți. Până în 2005, numărul acestora a crescut până la 16, însă nu a atins încă pragul pentru o populație viabilă pe termen lung²⁵.

24 — Planul de protecție (citat la nota de subsol 3, p. 41 și p. 15 și următoarele).

25 — Planul de protecție (citat la nota de subsol 3, p. 9 și următoarele).

47. Finlanda răspunde Comisiei că aprecierea stadiului de conservare corespunzător nu depinde de conceptul celei mai reduse populații viabile, ci de dinamica populației, care ar fi în mod vădit favorabilă.

48. Acest argument al guvernului finlandez nu este foarte convingător întrucât contrazice constatările care figurează în propriul său plan de protecție întemeiat în mod clar pe cele mai avansate cunoștințe științifice disponibile. În consecință, stadiul de conservare a lupilor în Finlanda la data relevantă nu poate fi considerat corespunzător.

49. În plus, contrar opiniei exprimate de Finlanda, trebuie să se pornească de la ipoteza că sacrificarea anumitor lupi era defavorabilă stadiului de conservare a populației. Circumstanța că populația a crescut în pofida sacrificărilor nu exclude în sine că sacrificările, considerate în mod individual, inițial au deteriorat stadiul de conservare²⁶. Dacă ar fi sacrificați indivizii reproducători, s-ar reduce în mod direct numărul de cupluri reproducătoare care este determinant pentru stadiul de conservare. Totuși, chiar și sacrificarea indivizilor care nu se reproduc încă are efecte indirecte asupra numărului de cupluri reproducătoare. Dacă aceste speci-

mene ar continua să trăiască, ar părăsi la un moment dat haita și probabil și-ar găsi un partener²⁷. În consecință, având în vedere numărul limitat de lupi din Finlanda, stadiul de conservare a populației fără sacrificarea anumitor specimene, s-ar fi ameliorat probabil și mai mult decât s-a întâmplat în realitate.

50. Astfel, nu se poate constata că sacrificările nu dăunează menținerii unui stadiu de conservare corespunzător a populației de lupi din Finlanda, și nici că această populație nu a suferit un prejudiciu. În consecință, pentru acest motiv, o justificare a vânătorii de lupi nu era compatibilă, la data relevantă, nici cu textul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate.

51. Cu toate acestea, guvernul finlandez pune problema în mod justificat dacă, în lipsa unui stadiu de conservare corespunzător, nu este exclusă, în temeiul articolului 16, orice justificare a unei măsuri defavorabile pentru o specie foarte protejată, în sensul articolului 12 din Directiva habitate. Aceasta ar însemna că toate statele membre, înainte de a fi atins un stadiu de conservare corespunzător pentru speciile care figurează în anexa IV, nu pot autoriza niciuna dintre formele de prejudiciu interzise, independent

26 — Hotărârea din 29 ianuarie 2004, Comisia/Austria (C-209/02, Rec., p. I-1211, punctul 27), și hotărârea Comisia/Portugalia (citată la nota de subsol 10, punctul 24).

27 — A se vedea planul de protecție (citat la nota de subsol 3, p. 11).

de obiectivul unei măsuri. Pentru numeroase specii, aceasta ar însemna o protecție absolută, dat fiind că aceste specii sunt strict protejate întrucât nu se află într-un stadiu de conservare corespunzător.

52. Chiar în cazul amenințărilor directe la adresa celor mai prețioase bunuri, precum viața și sănătatea umană, trebuie totuși să fie posibil să se deroge de la interdicțiile referitoare la protejarea speciilor, indiferent de stadiul de conservare a speciei, atunci când acesta este singurul mod de prevenire a pericolului. În consecință, în pofida necesității unei interpretări stricte a articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, se impune relaxarea condițiilor privind justificarea unui prejudiciu cauzat speciilor foarte protejate. Astfel cum Finlanda precizează în mod corect, Comisia recunoaște acest aspect, cel puțin în mod implicit, în orientările privind aplicarea articolelor 12 și 16, dat fiind că, în acest document, Comisia nu exclude justificarea derogărilor și în cazul unui stadiu de conservare necorespunzător²⁸.

53. O astfel de relaxare a condițiilor se întemeiază pe jurisprudența Curții, care, în materie de protecție a naturii, a recunoscut

deja că unele motive excepționale pot justifica o atingere adusă bunurilor naturale protejate, chiar dacă acest fapt nu era posibil potrivit dispoziției în cauză²⁹. Aceste motive trebuie să corespundă unui interes general, care este un interes superior față de obiectivele de mediu urmărite de directivă (în această cauză era vorba despre protecția de coastă și despre pericolul inundațiilor)³⁰. S-a ținut cont și de faptul că proiectul de atunci avea efecte pozitive pentru speciile afectate³¹.

54. În practică, precum în cazul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, este vorba despre o aplicare a principiului proporționalității, care, în ceea ce privește posibilele obiective ale derogărilor, nu se limitează la lista motivelor de derogare reluate la literele (a)-(e) și care, în primul rând, nu recunoaște condiția referitoare la menținerea speciei într-un stadiu de conservare corespunzător.

55. Cu toate acestea, în prezenta cauză, practica finlandeză nu poate fi justificată nici de o astfel de relaxare a condițiilor prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate. Întrucât vânarea lupilor nu este limitată la indivizii a căror sacrificare este necesară pentru prevenirea prejudiciilor și, în plus, nu a fost invocat niciun temei științific

28 — Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the „Habitats” Directive 92/43/EEC, al cincilea proiect, aprilie 2006, secțiunea a III-a, punctul 49 și următoarele, în special punctul 54 (p. 63 și următoarele) (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 — Hotărârea din 28 februarie 1991, Comisia/Germania (C-57/89, Rec., p. I-883, punctul 21).

30 — *Ibidem*, punctul 23.

31 — *Ibidem*, punctul 25.

în favoarea eficienței acestei sacrificări, existența motivelor excepționale în favoarea vânătorii nu poate fi presupusă.

56. În consecință, acțiunea Comisiei trebuie admisă.

V — Cu privire la cheltuielile de judecată

57. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia are câștig de cauză, se impune obligarea Republicii Finlanda la plata cheltuielilor de judecată conform concluziilor Comisiei.

VI — Concluzie

58. În consecință, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

„1) Republica Finlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) și al articolului 16 alineatul (1) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică prin autorizarea vânătorii de lupi fără a putea demonstra că erau îndeplinite condițiile de derogare, conform articolului 16 alineatul (1) din această directivă.

2) Obligă Republica Finlanda la plata cheltuielilor de judecată.”